TERRITÓRIO, POBREZA E DIREITO AGROALIMENTAR – UMA ABORDAGEM DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

TERRITORIO, POVERTÀ E DIRITTO AGROALIMENTARE - UN APPROCCIO DI RIFORMA AGRARIA IN BRASILE

Maria Goretti Dal Bosco¹

RESUMO

O estudo aborda a relação entre o uso equivocado do território na produção agrícola, por conta das deficiências da reforma agrária e da ausência de políticas públicas eficientes de apoio à produção de alimentos, mantida em sua grande parte por pequenos produtores da chamada agricultura familiar no Brasil, e a pobreza registrada no campo, local onde se encontram os maiores índices de pobreza, decorrentes da falta de acesso à educação, à participação nas decisões que lhe afetam, além de bens públicos necessários à sua qualidade de vida, como a saúde, entre outros. A reforma agrária realizada pelo Governo tem reduzido o assentamento de famílias, enquanto o agronegócio expande suas fronteiras e é priorizado nas políticas públicas, para produção de culturas de exportação.

Palavras-chave: Direito agroalimentar; Território; Pobreza; Reforma agrária.

Riassunto: Lo studio affronta il rapporto tra l'uso improprio del territorio nella produzione agricola, a causa delle carenze di riforma agraria e la mancanza di efficienti politiche pubbliche per sostenere la produzione alimentare, la quale ha mantenuto in gran parte degli piccoli produttori agricoli familiar, come chiamano in Brasile, registrato e la povertà nelle campagne, dove sono i più alti tassi di povertà, derivante dalla mancanza di accesso all'istruzione, la partecipazione alle decisioni che vi riguardano, così come beni pubblici necessari per la sua qualità di vita, come la salute, tra gli altri. La riforma agraria effettuata dal governo ha ridotto la composizione delle famiglie,

¹ Doutora em Direito (UFSC). Professora dos cursos de graduação e pós-graduação (Mestrado) da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG).

mentre gli grandi produttori espandono i suoi confini e la priorità nelle politiche pubbliche, per la produção di colture da exportazione.

Parole chiave: Diritto agroalimentare; Território; Póvertà; Reforma agraria.

INTRODUÇÃO

“Plantemos a roça.
Lavremos a gleba.
Cuidemos do ninho,
do gado e da tulha.
Fatura teremos
e donos de sítio
felizes seremos”.

Cora Coralina (*O cântico da terra*)

Os versos do poema de Cora Coralina nem de longe refletem a realidade de grande parte dos “donos de sítio” no Brasil atual. A palavra “sítio”, no ideário da poetisa goiana, estava relacionada a uma pequena área de terras na qual o proprietário mantinha a si e à sua família com a produção tirada da terra, criação de pequenos rebanhos de animais e os subprodutos retirados do manejo da criação.

Naquelas condições, não faltavam na mesa da família leite, ovos, carne de aves ou suínos, cereais de variadas espécies e diversos outros alimentos cuja produção era possível na pequena área de terras. Seria o que hoje é denominado de “agricultura familiar”, nas políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social do governo Federal,² embora em nada essa se pareça com aquela das pequenas propriedades de tempos passados.

²A definição de agricultura familiar, do Ministério de Desenvolvimento é: [... a de forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar eventualmente complementado pelo trabalho assalariado”. Acessível em: www.mds.gov.br. Acesso em: 13.03.2013.

As propriedades familiares hoje são responsáveis pela maior parte da produção de alimentos que o País consome, mas, nem por isso, objeto da atenção prioritária do Governo para atender às suas necessidades. É nesses espaços pequenos de território que estão presentes os maiores índices de pobreza, enquanto as grandes áreas do agronegócio prosperam produzindo monoculturas de exportação que trazem divisas ao País.

Este estudo pretende avaliar a relação entre o uso equivocado do território, entendido como espaço apropriado e ordenado por relações econômicas, políticas e culturais, e os altos índices de pobreza encontrados no setor rural/agrícola, especialmente no âmbito da pequena propriedade rural no Brasil.

O estudo aborda a grave situação dos pequenos agricultores, verificando que ela nasce, entre outros fatores, na baixa quantidade de terra para cultivo e sustento de sua família, a escolaridade reduzida de chefes de família e dos jovens, especialmente, além das dificuldades de acesso ao crédito e aos bens públicos, como saúde, além da falta de participação nas decisões que definem políticas públicas que deveriam atender aos seus interesses.

Também se poderá constatar que a concentração de grandes extensões de terras nas mãos de poucos grandes produtores, cuja atividade produtiva está voltada para a monoculturas destinadas à exportação, funciona como um fator de pressão contra os pequenos produtores, os quais acabam confinados em reduzidas extensões de área, sem condições de sustentar suas famílias e gerar excedentes suficientes para produzir renda.

Ao lado disso, ficará claro no estudo que a produção de alimentos é mantida em mais de 70%, por propriedades da chamada agricultura familiar, de pequena extensão, condição que não é suficiente para ser contemplada de forma eficaz com políticas públicas de incentivo à atividade.

Também ver-se-á que há uma inversão de prioridades nas políticas públicas por parte do governo Federal, o qual privilegia os grandes produtores, criando maiores facilidades ao agronegócio de monocultura, destinado à produção de exportação, do que à chamada agricultura familiar que detêm uma pequena porcentagem da área produtiva.

O estudo também constata que as políticas públicas destinadas aos pequenos produtores são insuficientes para atender às necessidades existentes, e apresentam graves problemas de acesso por parte de produtores de famílias assentadas pelo governo no Programa de Reforma Agrária.

Por fim, constata-se ainda que a reforma agrária não atinge, há alguns anos, as metas propostas pelo próprio Governo, registrando-se queda significativa da quantidade de famílias assentadas no período compreendido entre 2088 e 2012, agravando ainda mais a situação das milhares de famílias de trabalhadores sem terra que aguardam assentamento.

I. USO DO TERRITÓRIO E POBREZA

Desde a origem, afirma Rogério Haesbaert, o território “[... nasce com uma dupla conotação, material e simbólica...]”, uma vez que, do ponto de vista etimológico, está muito próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-territor* (terror, aterrorizar), ou seja, está ligado à “[... dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo” e, de modo especial, ocorre para os que, sob essa dominação, “[...ficam alijados da terra, ou no “*territorium*” são impedidos de entrar”].³

Afirma ainda o autor, que todo território é, “ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico”, dado que se exerce “domínio sobre o espaço tanto para realizar ‘funções’ quanto para produzir ‘significados’”. Logo, diz o autor, o território é funcional quando se trata de enxergá-lo enquanto recurso, “[... seja como proteção ou abrigo (‘lar’ para o nosso repouso), seja como fonte de ‘recursos naturais– ‘matérias-primas’”,⁴ as quais apresentam variação “[...em importância de acordo com o modelo de sociedade vigente (como é o caso do petróleo no atual modelo energético capitalista)]”.

Um território, afirma Saquet,⁵ é apropriado e ordenado por relações econômicas, políticas e culturais, e estas relações são internas e externas a cada lugar; é fruto das relações (territorialidades) que existem na sociedade em que vivemos e entre esta e

³HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi- territorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

⁴ Este é o conceito de território utilizado por este estudo.

⁵SAQUET, Marcos Aurelio. CAMPO-TERRITÓRIO: considerações teórico-metodológicas. *Revista de Geografia Agrária*: Uberlândia, fev. 2006, v. 1, n. 1, p. 60-81.

nossa natureza exterior. E tais também são relações de poder, de dominação e estão presentes num jogo contínuo de submissão, de controle de recursos e de pessoas, no espaço rural, no urbano e em suas articulações.

A ordenação e o uso do território têm estreitas ligações com os índices de pobreza, tanto no Brasil quanto em boa parte dos países da América Latina. Dados do Banco Mundial mostram que a América Latina registra um alto índice de desigualdade no que se refere à distribuição das terras. Para chegar a esse dado, a instituição usa o coeficiente *Gini*,⁶ que mede as desigualdades de concentração de renda em determinado grupo, usando a medida zero como perfeita igualdade ou 100 para indicar o ideal máximo de desigualdade. Medina e Galván consideram que há consenso de que o esse índice tem uso mais frequente entre os indicadores, por conta da facilidade de seu cálculo e interpretação.⁷

No que se refere à realidade social e econômica da região, os dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe,⁸ mostram que ainda são altos os índices de pobreza e desigualdade. Segundo o documento “Panorama Social da América Latina 2011” o índice de pobreza da região era de 31,2% em 2010, dos quais, 12,3% se encontravam em situação de pobreza extrema ou indigência. Traduzindo, são 177 milhões de pobres, dos quais, 70 milhões eram indigentes, índice que a Comissão previu “reduzir levemente” no ano de 2011, chegando a cerca de 30%.

A concepção do que seja a pobreza tem-se modificado ao longo do tempo, abandonando a vinculação apenas com a distribuição de renda das pessoas. Desde 2001, o Banco Mundial passou a considerar que a situação de pobreza está associada principalmente a três fatores: localização numa área pobre; baixa escolaridade; e família numerosa. O conceito de pobreza se amplia, passa a abranger outros fatores. De acordo

⁶ Criado pelo demógrafo italiano Corrado Gini, em 1912. Disponível em: <www.eclac.org>. Acesso em 13.03.2013.

⁷ MEDINA, Fernando; GALVÁN, Marco. Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina 1999-2005. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*: Santiago de Chile, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.org/deype/publicaciones/xml/1/33931/LCL2911e.pdf>>. Acesso em 12.03.2013. Tradução livre dos autores.

⁸ CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (2011) “Panorama social da América Latina – 2011”. Disponível em: <<http://www.eclac.org>> Acesso em: 13.02.2013.

com o documento *World Development Report*,⁹ de 2000/2001: “A estratégia [...] reconhece que a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequado; como também vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação”.

O conceito construído por Amartya Sen,¹⁰ retira a vinculação ao nível de renda e a concepção de baixa utilidade, para associar esse estado ao que ele chama de “[...]deficiência de capacidades básicas para alcançar certos níveis minimamente aceitáveis”. A abordagem é bastante ampla, e nela aparece a totalidade das condições que permitem a um indivíduo e sua família participar da sociedade sem privações e sem necessidades. As ideias de Sen foram incorporadas pela Comissão para a América Latina e Caribe (CEPAL) e orientam os levantamentos produzidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Afirma o autor que os elementos para um bom funcionamento da análise da pobreza sob esse conjunto de capacidades podem variar, levando em conta desde aqueles relacionados ao físico – ter uma boa nutrição, poder vestir-se adequadamente e estar abrigado e evitar doenças passíveis de prevenção – até os ligados às atividades de realização na sociedade de modo mais complexo, tais sejam os de integrar a vida da comunidade, estar capacitado para aparecer em público sem sentir vergonha de sua condição, entre outros.

Também é importante, diz ainda Sen, entender que a insuficiência básica que ocorre com a pobreza se relaciona a capacidades “minimamente adequadas”, ainda que a pobreza “[...] seja *inter alia* uma questão de inadequação dos meios econômicos da pessoa (os meios para evitar a insuficiência da capacidade”. Logo, uma “linha de pobreza” que não observa características individuais das pessoas não poderá “[...] fazer justiça às preocupações sobre o básico na pobreza, a insuficiência de capacidade devida a meios econômicos inadequados”.¹¹

1.1. Pobreza no campo no Brasil

⁹ WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001*. Disponível em: < <http://www.worldbank.org>>. Acesso: 20.02.2013.

¹⁰ SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 3. ed. Trad. e apres. de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 172-3.

¹¹ SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 3. ed. Trad. e apres. de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 174.

No Brasil, um conceito de pobreza na legislação é encontrado na Lei nº 8.742/1993, que estabelece os pilares da política de assistência social, denominada de Lei Orgânica da Assistência Social. O art. 20 da Lei se refere a uma família incapaz de prover as necessidades de pessoa deficiente ou idosa, quando a renda *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo.¹² Tem-se, assim, que uma pessoa cuja renda mensal seja inferior a um quarto do salário mínimo, será considerada pobre nos termos da Lei.

Hoffmann¹³ alerta sobre a necessidade de não se compreender a ocupação de uma pessoa no campo apenas porque ela tem residência ali, pois, nem sempre os moradores de uma zona agrícola necessariamente têm como seu trabalho principal a atuação no campo. Isso parece evidenciar ainda mais a assertiva de que as populações rurais efetivamente são as mais pobres no universo da insuficiência das capacidades, para usar o raciocínio de Amartya Sen.¹⁴

A pobreza no campo, para Hoffmann e Ney¹⁵, está associada à diferença de renda. Segundo os autores, existe uma disparidade considerável entre a renda de quem trabalha na cidade e de quem trabalha no campo. Isso faz aumentar a pobreza campo, pois um pequeno agricultor ganha muito menos do que uma pessoa ocupada nos setores secundário ou terciário. Esse é um dos fatores que fazem com que 40% das pessoas pobres estejam localizadas nas áreas rurais.¹⁶

¹² O texto do art. 20 da Lei n 8.472/93 é o seguinte: Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.”

¹³ HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil. Disponível em: <www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/2323.docx>. Acesso em 10.03.2013.

¹⁴ Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009, mostraram que 44,7% das pessoas que residem em áreas rurais no Brasil não têm na atividade agrícola a sua principal atividade. HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil. Disponível em: <www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/2323.docx>. Acesso em 10.03.2013.

¹⁵ HOFFMAN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e serviços, de 1992 a 2002. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 62 . 13, n. 2 (23), p. 51-79, jul./dez. 2004

¹⁶ FERREIRA, F. H. G.; LANJOUW, P., *apud* HOFFMAN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. Desigualdade, escolaridade e rendimentos na agricultura, indústria e serviços, de 1992 a 2002. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v 62 . 13, n. 2 (23), p. 51-79, jul./dez. 2004.

Entretanto, a pobreza no campo também se relaciona a vários outros fatores, entre os quais se encontram a dificuldade de inserção produtiva e o acesso a bens públicos fundamentais.¹⁷ O primeiro aspecto está relacionado ao perfil jovem que caracteriza a maioria das chefias de família. Embora tenham potencial produtivo, as famílias apresentam fragilidades e inseguranças ligadas a um padrão desfavorável de renda proveniente do trabalho. Quanto ao acesso aos bens públicos fundamentais, se revela por força da baixa educação, do acesso restrito ao atendimento de saúde, das condições precárias de moradia desfavorável e da debilidade do padrão de consumo, as quais, além de se constituírem em si mesmas causas de pobreza, são complicadores no que se refere à inserção produtiva dessas famílias.

Logo, ainda que haja políticas públicas que estimulem a produção agrícola do grupo familiar através do trabalho, os chefes e filhos das famílias pobres convivem com inseguranças sociais que acabam por impedir uma inserção produtiva capaz de levá-las a atingir nível de renda mais elevado.¹⁸

No Brasil, pode-se ter ideia da concentração da pobreza na zona rural está no raciocínio feito por Hoffmann¹⁹ acerca de dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o índice de Gini no Brasil caiu de 0,585 em 1995 para 0,518 em 2009, tendo sido excluída a área rural da antiga região Norte, que até 2003 não fazia parte dos levantamentos da PNAD. Mas no setor agrícola a redução da desigualdade foi bem menor, com pequena variação do coeficiente Gini: era de 0,565 em 1995, e passou para 0,533 em 2009. No período de 1995 a 2001, houve um índice Gini no setor agrícola abaixo do registrado no setor de serviços. A desigualdade aumentou mais entre 1999 e 2003, registrando o maior índice de Gini no setor agrícola, no período de 2002 a 2009.

¹⁷ OLIVEIRA, Régis Borges de. Conceitos e principais métodos existentes para mensuração da pobreza no Brasil. Documento técnico do projeto de pesquisa "A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e políticas públicas". Autores: Antonio Marcio Buainain, Claudio Dedecca, Henrique Neder. *Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture*. Campinas-SP: julho/2012, p. 18. Disponível em: <<http://www.iica.int>>. Acesso: 05.02.2013.

¹⁸ OLIVEIRA, Régis Borges de. Conceitos e principais métodos existentes para mensuração da pobreza no Brasil. Documento técnico do projeto de pesquisa "A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e políticas públicas", *op. cit.*, p. 18.

¹⁹ HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil. Disponível em: www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/2323.docx Acesso: 3.03.2013

Situação semelhante ocorre quando se analisa a redução da desigualdade da distribuição de rendimentos de pessoas consideradas ocupadas pela PNAD. Os dados da amostra indicam que o rendimento médio no setor agrícola representa 53% apenas do rendimento apresentado pelo setor de serviços, no período de 1995 a 2009. No que se refere ao percentual dentro do universo de pessoas ocupadas, o setor agrícola aparece com um índice de 11%, mas, quando se incluem as pessoas que, embora ocupadas, não têm remuneração, esse índice sobe para 17%, representados por membros de famílias de pequenos agricultores.

Hoffmann associa o aumento da desigualdade entre os que atuam nos setores industrial e de serviços e o setor agrícola, à dispersão da escolaridade, pois, embora ela esteja diminuindo desde 2003 entre as pessoas ocupadas, o mesmo não ocorre no setor agrícola, onde a média de escolaridade é mais baixa do que nos setores industrial e de serviços, essa dispersão continua subindo.²⁰

II. DIREITO AGROALIMENTAR, REFORMA AGRÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora a pesquisa da PNAD não tenha avaliado a questão da distribuição de terras, é possível observar que as desigualdades encontradas entre os setores ocupados no Brasil serão agravadas quando se trata da relação entre a produção de alimentos e a distribuição de terras no País. A ausência de igualdade no uso do território acaba por criar conflitos entre aqueles que não têm terra para produzir e os proprietários, realidade agravada por conta do divórcio entre as políticas de estímulo à produção de alimentos, e as voltadas para a reforma agrária. A maior quantidade de área de terras é controlada por um número pequeno de proprietários, e destinada à agricultura de exportação, enquanto falta terra para quem quer produzir e políticas eficientes para os pequenos proprietários, responsáveis pela produção de alimentos.

2.1. Direito agroalimentar, um conceito

No campo da filosofia, conceito, em sentido geral, é uma noção abstrata ou ideia geral, para designar, seja um objeto suposto único, seja uma classe de objetos. Para usar

²⁰ HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil. Disponível em: www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/2323.docx Acesso: 3.03.2013

uma concepção de Kant,²¹ pode-se compreendê-lo enquanto uma encruzilhada de juízos virtuais, um esquema operatório cujo sentido se tem apenas quando se sabe usar a palavra em questão. Na concepção kantiana de esquema operatório pode-se entendê-lo, no campo da Ciência do Direito, enquanto instrumento operacionalizador a ser manuseado de modo a facilitar a construção de soluções às diversas situações postas pela realidade social. Dai a importância de compreender o universo no qual se situa e conceituar o instituto a ser utilizado pelo Direito.

Pode-se afirmar que as relações entre produção agrícola e pecuária e alimentação são estreitas, e necessitam de regulação, uma vez que a base produtora de alimentos está no campo. Direito Agrário, segundo Luigi Gostato,²² é o complexo de normas “[... que regulam a atividade empresarial agrícola, ainda que tais regras não sejam ditadas, de modo exclusivo para a empresa, abrangendo também matérias assaz relevantes, atividades não empresariais ou não agrárias”.

Este conceito, entretanto, parece não ser mais suficiente para fazer frente aos incontáveis aspectos importantes a serem normatizados naquelas relações. Trata-se de localizar, nos desdobramentos do direito agrário, um direito agroalimentar, o qual deve dar conta de solucionar, ao menos em parte, as tensões surgidas a partir da atividade agrícola e pecuária em suas relações com a produção de alimentos, a preservação do ambiente e segurança alimentar da sociedade.

Alberto Ballarin Marcial²³ afirma que o direito agroalimentar “[...é um sistema de normas que regulam a atividade pública e privada relativa à agricultura e alimentação, à conservação da natureza e à melhoria das condições do ambiente rural” Afirma o autor a nomenclatura do direito agroalimentar é necessária em função da existência de dois polos nos quais se baseia: de um lado, a relação do homem com a terra na produção de alimentos e matérias primas, no que ele chama de “agricultura *stricto sensu*”, e de outro, a alimentação “[... enquanto fenômeno que não abrange

²¹ JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. 3. ed. rev.; atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996, p. 48.

²² GOSTATO, Luigi, *apud* MATTIA, Fábio Maria de. Aspectos da teoria geral do direito agrário: importância do direito agrário para as atividades agropastoris. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*. Bauru, n. 30, p. 277-297, dez./mar. 2000/2001.

²³ MARCIAL, Alberto Ballarin, *apud* MATTIA, Fábio Maria de. Aspectos da teoria geral do direito agrário: importância do direito agrário para as atividades agropastoris. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*. Bauru, n. 30, p. 277-297, dez./mar. 2000/2001.

apenas a agricultura, mas, também, a pesca, a criação de ostras, a aquicultura, a criação de animais e, em geral a produção de carnes e vegetais ‘sem terra’, incluída a extração de petróleo”. Quanto à conservação da natureza e o meio ambiente, diz o autor, embora não inseridos na definição, integram a visão moderna da questão agrária.

2.2. Agricultura familiar *versus* agronegócio: inversão de prioridades na produção de alimentos

Não existe uma definição única sobre o que seja política pública. Pode ser vista como um campo no âmbito dos estudos de política que serve para a análise dos governos em relação às grandes questões públicas²⁴. Também é definida como conjunto de ações de um determinado governo, destinado a produzir efeitos específicos,²⁵ ou, ainda, a soma de atividades de um governo que são capazes de influenciar a vida dos administrados.²⁶

Ainda que as políticas públicas não deem conta da necessidade dos produtores de alimentos, eles conseguem produções razoáveis. Tanto assim que a base do fornecimento de alimentos, empregos, geração de renda e outros aspectos são efetivamente sustentados pelas pequenas propriedades de agricultura familiar com mais de 70% da produção de alimentos.²⁷ Além disso, os pequenos produtores detêm uma dinâmica de produção alimentar variada e de grande importância para a economia da base familiar nos âmbitos local, estadual e nacional.

Estudos da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) comprovam a real importância do papel desenvolvido pelas atividades da agricultura familiar e evidenciam a necessidade de aprimoramento de políticas de reforma agrária que garantam o acesso à terra, a capacitação técnica suficiente e o desenvolvimento de programas específicos que possam garantir a sustentabilidade da produção familiar.²⁸

²⁴ MEAD, Lawrence M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits. Policy Currents*, [S.l.], Fev. 1995, p. 1- 4.

²⁵ LYNN, Lawrence E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis* Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

²⁶ PETERS, B. Guy. *American Public Policy. Chatham*. N.J.: Chatham House, 1986.

²⁷ ELIZEU, C. *Muito além da subsistência: a agricultura familiar e sua produção nas mesas e na economia do país*. ACTA. Disponível em: <<http://www.apta.sp.gov.br>>. Acesso em: 09 de dezembro 2012.

²⁸ CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 19 novembro 2012.

O que se percebe ao avaliar os dados é que a maior parte da produção de alimentos está concentrada em propriedades rurais de agricultura familiar, a qual é responsável por 70% da produção de alimentos do País, conforme dados da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.²⁹ As atividades são desenvolvidas basicamente por indivíduos que compõem o grupo familiar e contradiz o que é voz corrente no meio do agronegócio, que atribui aos grandes empreendimentos do setor a produção dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros.

É preciso levar em conta, entretanto, que a grande produção do agronegócio está intrinsecamente ligada à monocultura extensiva, onde a produção de alimentos não aparece como preferência do setor, dado que a monocultura para exportação é em grande medida mais rentável do ponto de vista econômico.

A dificuldade de aceitação da supremacia da agricultura familiar na produção de alimentos se relaciona a vários fatores, entre eles, a razões históricas, que se localizam a configuração inicial do País, de grandes extensões de terras, herança da colonização portuguesa. Essa herança surge com a estruturação da colônia e com as leis da época, responsáveis pela criação de disparidades no âmbito da distribuição das terras e, em consequência, no modo de compreender a terra como objeto de mercado.³⁰ Esse quadro acabou por estimular a luta por acesso a terra, principalmente por grupos excluídos do processo de produção, situação que se perpetuou até os dias atuais.

A chegada dos portugueses ao Brasil inicia o processo de grilagem de terras,³¹ e a partir de 1500 o Brasil teve todas as suas terras passadas ao domínio público do Reino português, que inicia a colonização através da criação das capitânicas hereditárias e a concessão do instituto conhecido como Sesmarias, dando origem à formação da propriedade privada, que se caracterizou pela concessão, pelo Reino, de grandes extensões de terras àqueles que buscavam propriedades no território colonizado.³²

²⁹ PORTAL BRASIL. *Agricultura familiar produz 70% de alimentos do País mas ainda sofre na comercialização*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias>>. Acesso em: 13 de março de 2013.

³⁰ FURTADO, C. *Pequena introdução sobre o desenvolvimento*. São Paulo: Nacional, 1989.

³¹ ASSELIN, V. *Grilagem: Corrupção e violência em terras Carajás*. Petrópolis: Revista dos Tribunais, 1991.

³² SILVA, A.J. da. *A política fundiária do Regime militar: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra)*. São Paulo: FFLCH-USP, 1997. Tese de Doutorado em Sociologia. USP, 1997.

Ainda no início do século XX, o governo passou a ver como possibilidades reais de desenvolvimento uma política de divisão territorial para o oeste brasileiro na busca de uma dinamização para o desenvolvimento regional ao longo de todo o Brasil. O governo passou a investir expressivamente nas ações para inserção e dinamização da produção de base agroexportadora, deixando à margem a agricultura de base para o mercado interno, considerada incapaz de incorporar feições do progresso técnico, social e econômico.³³

Todo este processo de desenvolvimento territorial patrocinado pelo Estado brasileiro foi assistido pela luta por acesso a terra, tornada mais efetiva a partir da metade do século XX, com o aparecimento dos primeiros esboços do que seria posteriormente o movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre os anos 1970 a 1990.³⁴

Os efeitos do processo histórico que marcou a formação da propriedade privada no Brasil se refletem na estrutura fundiária existente no Brasil hoje: as propriedades com menos de 25 hectares, as quais formam mais de 57% das propriedades rurais, representam menos de 7% da área ocupada no País. Em contrapartida, as propriedades cuja medida é maior do que mil hectares formam mais de 43% da área total ocupada, quase a metade de toda a área ocupada no Brasil.³⁵

A situação se agrava ainda mais quando se avalia conforme uma concepção tradicional, que classifica de pequenas as propriedades abaixo de 200 hectares: nessas condições, 92% das propriedades detinham, em 2003, apenas 29% da área total registrada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).³⁶

A concentração fundiária, portanto, acaba se refletindo na compressão das famílias de pequenos produtores em minifúndios insuficientes para prover o sustento de sua família, gerar excedentes para comercialização e renda para melhorar sua condição.

³³ RUA, J. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. *Campo-Território*. v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

³⁴ FERNANDES, Bernardo Mançano. *O MST e as reformas agrárias no Brasil*. Grupo de Trabalho Desenvolvimento Rural. CLACSO, Série Debates, n. 24, outubro de 2008.

³⁵ OLIVEIRA, A.U. de; STÉDILE, J.P.; AGRÁRIA, Fórum Nacional de Reforma. *A Natureza do Agronegócio no Brasil*. Brasília: Secretaria Operativa, 2005.

³⁶ ALCÂNTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Oliveira. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Heera – Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*. V. 4, n.7, jul-dez-2009, p. 63-85.

Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA),³⁷ vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da presidência da República, os estabelecimentos rurais com área menor do que dez hectares formam 50% de todas as pequenas propriedades e 12% dessas pequenas propriedades têm menos de um hectare.

As políticas governamentais que privilegiam as grandes propriedades, por conta de sua função de produtoras de culturas de exportação, e a conseqüente falta de apoio aos pequenos produtores rurais, foram fatores de maior influência no crescente processo de concentração de terras no Brasil. Isso foi auxiliado pela compra de áreas com finalidade especulativa, sendo destinados por seus donos para fundo de reserva e para proteção do valor monetário nos períodos inflacionários.³⁸

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é responsável pelas políticas voltadas aos pequenos produtores. Mantém uma dezena de programas que encerram as políticas públicas do órgão para as pequenas propriedades rurais. Entre os projetos, está o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Instituído em 1996 e o primeiro voltado efetivamente para os pequenos produtores parece ser o de alcance mais expressivo, destinado aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa financia projetos de geração de renda para esses agricultores, oferecendo também assistência técnica, e até o ano de 2008 havia saltado de pouco mais de três mil municípios no ano 2000, para mais de cinco mil municípios no País.³⁹

As organizações de pequenos produtores e, em especial, o MST, têm considerado o programa insuficiente enquanto política de amparo à produção. Afirma o movimento dos Sem Terra que o crédito do chega a apenas 40% dos assentados, e entre estes, a inadimplência chega a 80%. O principal entrave, afirma o Movimento, é a burocracia para o acesso ao crédito, além da demora para a concretização, dado que

³⁷GLASS, Verena. Agricultura em família. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2512:catid=28&Itemid=23> Acesso: 16.03.2013.

³⁸SILVA, J.G. da.; CASTRO, P.R., *apud* ALCÂNTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Oliveira. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Heera – Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*. V. 4, n.7, jul-dez-2009, p. 63-85.

³⁹MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em <www.mda.gov.br>. Acesso em 13.03.2013.

somente após dois anos da homologação do assentamento é que os assentados têm acesso ao programa.⁴⁰

2.3. Limitações da reforma agrária

A política de reforma agrária do governo brasileiro é um dos grandes fatores de manutenção do alto índice de concentração da propriedade da terra no País, de modo especial, nos últimos quatro anos. Dados do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), de 2012, indicam que existem mais de 180 mil famílias aguardando assentamento em uma área de terras da Reforma Agrária do Governo. Entretanto, o ritmo de assentamentos do INCRA nos últimos anos não oferece qualquer expectativa de que serão acomodadas todas essas famílias num tempo razoável.⁴¹

A quantidade de área incorporada ao Programa de Reforma Agrária do governo Federal vem caindo desde 2008, quando foram assentadas 62.683 famílias, número reduzido para 51 mil em 2009, 37.352 em 2010, e apresentou redução considerável nos dois últimos anos. Segundo o relatório do INCRA, em 2011 um total de 22.021 famílias receberam terras, em 109 projetos implantados 1.902.884 hectares, número que reduziu em 2012 em termos de quantidade de área: foram assentadas 23.075 famílias, mas em área bem menor, de 322.314 hectares, com a implantação de 117 projetos.⁴²

A região de maior número de assentamentos é o Norte, que teve 12.180 famílias atendidas, em área de 163.223 hectares, em 25 projetos, enquanto que a região Sul registrou em 2012 área de apenas 1.943 hectares destinados à reforma agrária, com o assentamento de 1.234 famílias, em quatro projetos. Sudeste e Centro-Oeste tiveram atendidas, respectivamente, 1.166 e 2.175 famílias.

Importante destacar que as áreas incorporadas ao programa de Reforma Agrária do Governo são de várias origens: regularização compra, doação, reconhecimento de propriedade e desapropriação, não sendo esta última forma responsável pela maior quantidade de área destinada ao programa. O Ministério do Desenvolvimento Agrário

⁴⁰ MST. Novo crédito voltado para assentados. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/jornal/281/artigo> Acesso: 12.03.2013>.

⁴¹ MST. Reforma agrária agoniza. Desempenho vergonhoso do governo Dilma. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/13682>> Acesso: 09.03.2013.

⁴² INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1147-area-incorporada-ao-programa-de-reforma-agraria>>

previa, embora não enquanto meta, atingir até 40 mil famílias assentadas até o final de 2012.

Este raciocínio é comprovado pelo banco de dados DATALUTA,⁴³ o qual recolheu informações que mostram o não cumprimento nem mesmo da meta número um, do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que era de assentar 400 mil famílias. Segundo o DATALUTA, foram incluídas nos resultados as áreas regularizadas, reconhecidas ou de reassentamentos como se fossem áreas e famílias novas. A instituição concluiu que foram assentadas até o ano de 2012 224.353 famílias, em 2.178 assentamentos.

Os números apresentados pelo Governo sempre são motivo de dúvida para o MST, o qual, além de contestar os números, não vê possibilidade de que o Governo dê conta de realizar efetivamente o Plano Nacional de Reforma Agrária. Acrescente-se, ainda, a questão da fronteira agrícola aberta, e tanto o agronegócio quanto os camponeses se territorializam sobre o espaço geográfico da Amazônia. A reforma agrária, afirma Mançano,⁴⁴ é compreendida “[... pelas mudanças na estrutura fundiária de um país e no caso do Brasil, a mudança está ocorrendo, mas a desconcentração fundiária não”. Afirma ainda o autor, que o País está ampliando o território agrícola e a concentração de terras, e isto pode ser constatado na ampliação dos territórios tanto do agronegócio quanto dos camponeses nos últimos quinze anos.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se nesse estudo demonstrar a relação existente entre o uso equivocado do território, assim compreendido o espaço apropriado e ordenado por relações econômicas, políticas e culturais, e a pobreza localizada no âmbito da pequena propriedade rural no Brasil.

Este propósito está atendido na medida em que restou claro que os maiores índices de pobreza no Brasil, assim em outros países da América Latina, estão

⁴³ DALPERIO, Lara Cardoso. Geografia dos movimentos socioterritoriais de 2001 a 2011. Trabalho apresentado no XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia-MG, 15 a 19 out. 2009. Disponível em: <www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/gts/1236_1.pdf> Acesso: 18.03.2013.

⁴⁴ Fernandes, Bernardo Mançano. “Entrando nos territórios do Território” em Paulino, Eliane Tomiasi e Fabrini, João Edmilson (coords.) *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

localizados na zona rural, especialmente entre os pequenos agricultores. Essa realidade é provocada, entre outras razões, pela baixa quantidade de terra para plantio, escolaridade reduzida e dificuldades de acesso ao crédito e a bens públicos.

A concentração de grandes extensões de terras nas mãos de poucos grandes produtores, cuja atuação é voltada para a monocultura de exportação, pressiona ainda mais os pequenos produtores a ficarem confinados em reduzidas extensões de área, sem condições de sustentar suas famílias e gerar excedentes suficientes para produzir renda.

Ao lado disso, viu-se que a produção de alimentos é sustentada em mais de 70%, por produtores da chamada agricultura familiar, em pequenas propriedades, condição que não é suficiente para ser contemplada de forma eficaz com políticas públicas de incentivo à atividade.

Demonstrou-se que há uma inversão de prioridades por parte do governo Federal, o qual privilegia os grandes produtores, oferecendo muito maiores facilidades ao agronegócio de monocultura, destinado à produção de exportação, do que aos chamados agricultores familiares, que detêm uma pequena porcentagem da área produtiva.

As políticas públicas destinadas aos pequenos produtores são insuficientes para atender às necessidades existentes, e apresentam graves problemas de acesso por parte de produtores de famílias assentadas pelo governo no Programa de Reforma Agrária.

Além disso, a reforma agrária não tem alcançado as metas propostas pelo próprio Governo, registrando-se queda significativa da quantidade de famílias assentadas durante os últimos quatro anos, o que agrava a situação dos contingentes de famílias de trabalhadores sem terra, estimadas em mais de 180 mil pelo MST.

Parece clara a necessidade de uma nova orientação das políticas públicas visando dois objetivos básicos: primeiro, a redistribuição da terra de forma mais eficiente e, segundo, o apoio concreto à agricultura familiar às pequenas propriedades, através da reformulação das prioridades do Governo, apoiando a pequena propriedade e as famílias rurais, de modo a reduzir a pobreza no campo e reforçar os mecanismos de produção de alimentos para o País.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Oliveira. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. *Heera – Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*. V. 4, n.7, jul-dez-2009, p. 63-85.

ANDERSON, Kym; VALENZUELA, Ernesto. América Latina: como repercuten en los mercados y el bienestar en la reforma de la política agrária y del comércio? *Revista CEPAL*, abril, 2010.

ASSELIN, V. Grilagem: *Corrupção e violência em terras Carajás*. Petrópolis: Revista dos Tribunais, 1991.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe(2011) “Panorama social da América Latina – 2011”. Disponível em:<<http://www.eclac.org>>Acesso em: 13.02.2013.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. Agricultura familiar. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br>>. Acesso em: 19 de novembro 2012.

DALPERIO, Lara Cardoso. *Geografia dos movimentos socioterritoriais de 2001 a 2011*. Trabalho apresentado no XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia-MG, 15 a 19 out. 2009. Disponível em: <www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/gts/1236_1.pdf> Acesso: 18.03.2013.

ELIZEU, C. *Muito além da subsistência: a agricultura familiar e sua produção nas mesas e na economia do país*. ACTA. Disponível em: <<http://www.apta.sp.gov.br>>. Acesso em: 09 de dezembro 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *O MST e as reformas agrárias no Brasil*. Grupo de Trabalho Desenvolvimento Rural. CLACSO, Série Debates, n. 24, outubro de 2008.

_____. Entrando nos territórios do Território. Em PAULINO, Eliane Tomiasi e FABRINI, João Edmilson (coords.) *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FURTADO, C. *Pequena introdução sobre o desenvolvimento*. São Paulo: Nacional, 1989.

GLASS, Verena. Agricultura em família. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2512:catid=28&Itemid=23> Acesso: 16.03.2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1147-area-incorporada-ao-programa-de-reforma-agraria>>

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HOFFMANN, Rodolfo. *Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil*. Disponível em: <www.economia.esalq.usp.br/intranet/uploadfiles/2323.docx>. Acesso em 10.03.2013.

JAPIASSU, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*. 3. ed. rev.; atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

LYNN, Lawrence E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis* Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MATTIA, Fábio Maria de. Aspectos da teoria geral do direito agrário: importância do direito agrário para as atividades agropastoris. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*. Bauru, n. 30, p. 277-297, dez./mar. 2000/2001.

MEAD, Lawrence M. *Public Policy: Vision, Potential, Limits*. *Policy Currents*, [S.l.], Fev. 1995, p. 1- 4.

MEDEIROS, L. S (1993) *Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões*. Set. 1993. Disponível em: <<http://www.oocities.org/spaprado>>. Acesso em: 21 de Ago. de 2011.

MEDINA, Fernando; GALVÁN, Marco. Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina 1999-2005. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*: Santiago de Chile, 2008. Disponível em: <http://www.eclac.org/deype/publicaciones/xml/1/33931/LCL2911e.pdf>. Acesso em 12.03.2013.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). Reforma agrária agoniza. Desempenho vergonhoso do governo Dilma. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/13682>> Acesso: 09.03.2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Disponível em <www.mda.gov.br>. Acesso em 13.03.2013.

OLIVEIRA, A.U. de; STÉDILE, J.P; AGRÁRIA, Fórum Nacional de Reforma. *A Natureza do Agronegócio no Brasil*. Brasília: Secretaria Operativa, 2005.

OLIVEIRA, Régis Borges de. Conceitos e principais métodos existentes para mensuração da pobreza no Brasil. Documento técnico do projeto de pesquisa “A Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: transformações, perfil e políticas públicas”. Autores: Antonio Marcio Buainain, Claudio Dedecca, Henrique Neder. *Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture*. Campinas-SP: julho/2012, p. 18. Disponível em: <<http://www.iica.int>>. Acesso: 05.02.2013.

PORTAL BRASIL. *Agricultura familiar produz 70% de alimentos do País mas ainda sofre na comercialização*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias>>. Acesso em: 13 de março de 2013.

PETERS, B. Guy. *American Public Policy*. Chatham. N.J.: Chatham House, 1986.

RUA, J. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. *Campo-Território*. v. 1, n. 1, p. 82-106, fev. 2006.

SAQUET, Marcos Aurelio. Campo-território: considerações teórico-metodológicas. *Revista de Geografia Agrária*: Uberlândia, fev. 2006, v. 1, n. 1, p. 60-81.

SILVA, A.J. da. A política fundiária do Regime militar: *Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra)*. São Paulo: FFLCH-USP, 1997. Tese de Doutorado em Sociologia – USP, 1997.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. 3. ed. Trad. e apres. de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2012.

WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001*. Acessívelem: <<http://www.worldbank.org>>